

## INTERÉS GENERAL Y ADMINISTRACIÓN CONTEMPORÁNEA

### General Interest and Contemporary Administration

Juan Carlos Montalvo Abiol \*

**RESUMEN:** El concepto "Interés General" goza de una fuerte presencia en la cultura política de las sociedades democráticas modernas. No obstante, si bien el término puede ser entendido y aceptado con relativa facilidad por cualquier ciudadano de a pie, su definición resulta extraordinariamente compleja para el entorno de las ciencias políticas o de la teoría del derecho. Concretamente, nuestro ordenamiento hace continua referencia a esta figura sin ofrecernos una definición objetiva. El hecho de que el "Interés General" sea actualmente concebido como un principio jurídico indeterminado no constituiría un problema si no estuviéramos hablando de un elemento que desarrolla una clara función directiva en la actividad de toda administración democrática moderna. Este paradigma jurídico y social imposibilita cerrar el continuo debate sobre la coincidencia entre los fines últimos del Estado y el bienestar de la comunidad.

**ABSTRACT:** *The term "General Interest" has a strong presence in the political culture of modern democratic societies. But if the term can be understood and accepted very easily by any normal citizen, his definition is too complex for political science or theory of law. Specifically, our system makes continual reference to this figure without offering an objective definition. The fact that the "General Interest" is currently conceived as an undefined legal principle is a problem because we are talking about an element that directs the activity of modern democratic governance. This legal and social paradigm makes it impossible to close the ongoing debate about the overlap between the ultimate goals of the State and welfare of the community.*

**PALABRAS CLAVE:** Interés general, Administración, Estado, bien común, público.

**KEY WORDS:** *Interest, Administration, State, Common Good, Public.*

**Fecha de recepción:** 20-05-2011

**Fecha de aceptación:** 6-7-2011

### 1. LA SIEMPRE COMPLICADA APROXIMACIÓN GENERAL AL CONCEPTO

Cualquier teórico contemporáneo del derecho constataría que, incluso actualmente, al concepto de "interés general" se le pueden otorgar acepciones muy amplias, pudiendo encontrar conceptos sinónimos a lo largo de la literatura jurídica universal, como "bienestar general", "interés público", "Bonum Commune", "Ragione di Stato", "Liberté" o "Egalité". Se trata de términos paralelos o equivalentes, habida cuenta de que gran parte de la filosofía política hace referencia indistinta a tales palabras otorgando un único sentido

---

\* Departamento de Derecho Social e Internacional Privado. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III de Madrid.

a las mismas. Todos estos conceptos van más allá de la idea de una mera directriz para su adopción por parte de la ciencia política.

Todo intento por formular una teoría del interés general constituye una arriesgada misión, incluso desde tiempos pretéritos. Hemos de tener muy presente que, al menos en la ciencia política contemporánea, los objetivos específicos de una política destinada a fomentar el interés general pueden ser muy numerosos y deben ser necesariamente adaptados a los diferentes sistemas sociales, de lo que deducimos que se trata de un concepto relativo y multidisciplinar en función de la sociedad a la que hagamos referencia. No hay que olvidar que todas estas acepciones han servido para mantener, debido a la vaguedad de la expresión, posiciones contradictorias, situaciones de tiranía o nulo respeto para los derechos humanos. Todo ello derivado de parciales interpretaciones, si es que tuviera alguna, lo que sigue generando inquietantes problemas tanto en las democracias modernas, como en los regímenes dictatoriales vigentes. Es más, el considerable grado de indeterminación de este concepto ha generado que incluso su existencia objetiva haya sido cuestionada por determinadas corrientes filosóficas que argumentan la imposibilidad del consenso, bien porque las diferencias de intereses entre los individuos o la división de la sociedad en clases antagónicas impiden tal posibilidad, o porque realmente no caben más intereses que los privados y cualquier injerencia justificada en base a un **"interés general" iría contra los derechos individuales**<sup>1</sup>.

Si por Estado entendemos el conjunto de mecanismos y procesos que exigen la centralización del poder, podemos afirmar que existen muy pocas sociedades que no hayan conocido un Estado como ente creado para la consecución de un bien común, hasta verlo configurado como la moderna institución genérica, representativa y democrática, cuyas finalidades para con el administrado son inherentes a la búsqueda y mantenimiento del interés general. Pero resulta obvio indicar que lo que el ciudadano actual entiende por **"libertad", "igualdad", o "la mejor forma de gobierno"** coinciden escasamente con lo que cualquier habitante de la Atenas de Pericles pudiera comprender al escuchar tales conceptos. Por otro lado, la moderna cultura política considera impropias de una sociedad civilizada instituciones que eran poco menos que esenciales en la vida social de la antigüedad clásica, hasta tal punto que su decadencia originaría también su propio colapso<sup>2</sup>. Independientemente del punto de vista que adoptemos para comparar tales sociedades, llegaríamos

---

<sup>1</sup> BENABENT F. DE CÓRDOBA, M.: "El Interés General en la filosofía política. Un concepto ético y normativo necesario para la planificación territorial". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 53. 2.010. pág. 143.

<sup>2</sup> WEBER, M.: "The social causes of the decline of Ancient civilization", en *The agrarian sociology of Ancient Civilization*. Traducido por Ed. New Left Books. Londres, 1.976. pp. 389 ss.

a la conclusión de que se trata de una diferencia completamente abismal<sup>3</sup>. Tanto como la que, por ejemplo, media entre la rotundidad **con la que Aristóteles declaraba en su obra "La Política" que la naturaleza era la que determinaba que unos hombres libres y a otros esclavos**, y la muy posterior consideración de Locke respecto de la esclavitud como institución antinatural.

En cualquier caso, los dos importantes foros científicos dedicados específicamente al análisis de la figura del interés general en la segunda mitad del S. XX (uno en Estados Unidos y otro en Alemania), y de los que da cuenta A. Nieto<sup>4</sup>, permiten obtener una clara conclusión: ni la ciencia ni la práctica están en condiciones de determinar lo que son los intereses generales o su papel en el Estado. Se podría deducir a simple vista que el llamado interés general constituiría todo lo opuesto a las prácticas antidemocráticas de cualquier gobierno. También podríamos definirlo como el fin último que persigue una sociedad para el conjunto de sus integrantes. No hay más que sumergirse en el derecho administrativo o constitucional, e incluso en la propia jurisprudencia, para percibir la presencia permanente de la figura del interés general, constituyendo una característica de toda acción del gobierno y un elemento ideológico de referencia en el origen de la democracia, pero difícilmente definible.

Verdaderamente, no resulta concebible a día de hoy cualquier tendencia doctrinal que abogue por la separación artificial entre el Estado y la sociedad, ya que ese camino conduce a la deslegitimación del poder público, propiciando la utilización de la función pública para fines ajenos a los que está llamada a cumplir. El Estado es la instancia en donde se define y expresa lo que en un determinado momento se considera el interés general. Es por medio de las estructuras estatales por la que se concilian los intereses particulares con los intereses colectivos propios y esenciales a toda colectividad. Este colectivo, a través del voto legislativo, no constituye únicamente parte esencial de la República, según Kant, sino que pretende ser parte activa según su propia voluntad en comunión con los demás<sup>5</sup>. El principio fundamental de los fundadores de la democracia radicaba en que el interés general no podía tolerar la existencia de ningún otro cuerpo que encarnara voluntades o intereses particulares, gozando de situación de monopolio y soledad. En opinión de Antonio Alcalá<sup>6</sup>, la

---

<sup>3</sup> CERRONI, Y.: *Introducción al pensamiento político*, Ed. Siglo XXI. México, 1.967. pág. 2.

<sup>4</sup> NIETO GARCÍA, A.: *Estudios en homenaje a E. García de Enterría*. Vol. III, Ed. Civitas. Madrid, 1.997. pp. 2185 ss.

<sup>5</sup> KANT, Immanuel: *Metaphysique des Moeurs*, parte 1º, XLVI, trad. Barni, París, 1.853. pág. 170.

<sup>6</sup> ALCALÁ GALIANO, Antonio: *Máximas y principios de la legislación*. Ed. Comares, S.L. Granada, 1.996. pp. 25 y ss.

sociedad es un ser abstracto que no existe más que en sus miembros, y su felicidad consiste en la de ellos.

La pretérita concepción del interés general de forma aritmética, propia del utilitarismo más puro, es decir, mediante la suma de los intereses individuales de la ciudadanía, no debe ser considerada realmente válida pues adolece de ciertos elementos contradictorios para la compleja psique humana, al margen de su imposibilidad práctica. La única aportación realmente vigente de esta antigua teoría radica en concebir que el interés general debiera tener siempre en consideración los intereses de las personas a las que representa, al ser concebido como un bien colectivo. Esta corriente se muestra racional al partir de una visión subjetiva fundamentada en que sólo el individuo puede conocer su interés y la única prueba consistente de la consecuencia de una acción es el placer, lo que es bueno para el individuo. En el utilitarismo el interés de la comunidad quedaría constituido por la suma de los intereses de los distintos miembros que la componen. La comunidad sería un cuerpo ficticio compuesto por personas individuales que son consideradas sus miembros constitutivos, por lo que el interés general estaría formado por la suma de las preferencias individuales<sup>7</sup>. Desde la citada perspectiva, el papel de la Administración como garante del interés general sería el de maximizar las oportunidades para la elección individual. El utilitarismo emplea un principio agregativo y una regla mayoritaria, y los elementos de justicia son cuestiones de maximización de la utilidad colectiva<sup>8</sup>.

La aplicabilidad de la citada teoría en la búsqueda efectiva del interés general resulta, cuanto menos, cuestionable. Para empezar, la agregación puede ocultar profundas desigualdades, por no decir que la naturaleza del individuo suele ser presa de manera natural de un interés propio y de la fuerza de los sentimientos de respeto hacia sí mismo. Un ejemplo claro lo podemos obtener en el ciudadano de una localidad en la que reine el caos y la delincuencia, pero no preocupándole en exceso al poseer medios individuales eficaces para hacer frente a esta situación, como una vivienda segura o a través de vigilancia privada. Pero de manera indudable su posición sería otra si fuera más sensible a estos problemas al estar afectado individualmente. La evaluación que hace cada individuo de sus propios intereses es cambiante y relativa en función de su situación. Además, pese a que cualquier ciudadano tuviese una idea definida acerca de la prioridad de sus intereses respecto a asuntos que requieran la acción del conjunto de la comunidad, persistiría el

---

<sup>7</sup> BENTHAM, J.: *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Kitchener (Ontario). 1.780. Batoche Books, 2.000. pág. 15.

<sup>8</sup> VECA, S.: *Il piano e le teorie della giustizia. Territorio e giustizia distributiva*. Ed. Moroni. Milán, FracoAngeli, 1.994. pp. 37-48

problema de indagar tales intereses para realizar el cómputo aritmético de la suma. Tampoco se ofrece explicación alguna a la forma en que se distribuye el incremento del bienestar social entre individuos y grupos sociales<sup>9</sup>.

Existen otras corrientes doctrinales que han intentado, con éxito relativo y dispar, ahondar en la posible definición y concepción del llamado interés general. Las teorías contractualistas defenderían que la mencionada figura se manifiesta en la expresión de una voluntad general, por la que los individuos acuerdan mediante un pacto social al que se someten bajo unas reglas de convivencia y normas comunes. Sus orígenes se remontan a un liberalismo libertario cuyo máximo exponente sería Locke. El autor concibe un **hipotético y previo "estado de naturaleza" en la sociedad, imposible** de verificación científica, descrito como aquella situación de perfecta libertad para que cada individuo ordenara sus acciones y dispusiera de sus posesiones y persona como estimara oportuno, dentro de los límites de la ley de la naturaleza, pero sin pedir permiso ni depender de la voluntad de ningún otro hombre.<sup>10</sup> Pero esta situación no puede mantenerse durante demasiado tiempo, generándose la invasión de derechos y las agresiones, elementos inevitables e inherentes a la naturaleza humana. De esta forma, el estado liberal resulta así el resultado de un contrato entre individuos libres que establecen unos acuerdos para una convivencia duradera y pacífica<sup>11</sup>. El presupuesto filosófico del estado liberal se apoya sobre la doctrina del derecho natural y, en definitiva, en un interés general en forma de protección de los derechos que supera al individualismo como mecanismo para lograr la felicidad. Esta concepción se muestra más coherente que el utilitarismo a la hora de aproximarnos a una idea comprensible y contemporánea del interés general.

En el contractualismo de Rousseau, el pacto social podría definirse como la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad, que se constituye así en cuerpo político, un ser colectivo cuyo aglutinante es la voluntad general<sup>12</sup>. Rousseau establece una clara diferencia entre la voluntad general, que se refiere al interés común, y la voluntad de todos, que no es más que el interés privado o suma de voluntades particulares. El concepto de voluntad general es en este caso cualitativo, no cuantitativo, y no

---

<sup>9</sup> CAMPBELL, H. y MARSHALL, R.: "Utilitarianism's Bad Breath?" A Re-evaluation of the Public Interest Justification for Planning», *Planning Theory*, Vol. 1, nº 2, 2.002. pp. 163-187.

<sup>10</sup> LOCKE, J.: *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*. 1690. Ed. Tecnos. Madrid, 2.006. pág. 10.

<sup>11</sup> BOBBIO, N.: *Liberalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica. 1985. México, 2.006. pág. 115.

<sup>12</sup> ROUSSEAU, J. J.: *El contrato social*. 1.762. Ed. Aguilar. Madrid, 1.969. pág. 17.

debe confundirse con la voluntad de todos sino con el interés general de la comunidad.

El contractualismo tendría otras formas de acercarse de forma permanente al concepto de interés general. Los textos de Rawls, y concretamente su teoría sobre la justificación pública de las decisiones e instituciones políticas en un régimen constitucional, representan una clara muestra de ello. Si en el caso de Rousseau el Estado se configuraba como intérprete de la voluntad general y, en consecuencia, garante del interés general, en el contractualismo de Rawls toma cuerpo en los bienes primarios, los cuales han de ser entendidos en un sentido distributivo<sup>13</sup>. Una constante en el pensamiento del autor consiste en tomar como punto de partida la moralidad política de las sociedades democráticas liberales. De esta forma, las instituciones serían justas cuando atribuyeran derechos y deberes sin distinciones arbitrarias y determinarían una distribución adecuada de los beneficios y cargas de la cooperación social<sup>14</sup>. Rawls se pregunta por los principios que regirían una sociedad que pudiera denominarse justa. Su metodología se sirve de un recurso expositivo **que denomina "posición original", según la cual los posibles miembros de esa sociedad discuten sobre estos principios con un "velo de ignorancia"**, pues desconocen el lugar que ocuparán posteriormente en esa sociedad, ni sus futuras atribuciones. Sin pasar por esta posición imparcial, cualquier ciudadano profesaría una doctrina diferente e incluso irreconciliable, a la luz de la cual tiene su particular concepción del bien, pues todos quieren tener la mayor cuota de beneficio generada por esa cooperación social<sup>15</sup>. Para Rawls, **los individuos bajo el "velo de la ignorancia" son recíprocamente** desinteresados, ya que buscan su concepción del bien sin ocuparse de maximizar o minimizar diferencias relativas con los demás. Es precisamente la justicia el valor en el que se deberían encontrar las convicciones fundamentales deseables en las instituciones como expresión del interés general. El autor reduce las cuestiones políticas sobre las que rigen los límites impuestos por la razón pública a aquellas que implican lo que podríamos llamar esencias constitucionales y cuestiones de justicia básica<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> MORONI, S.: "Towards a Reconstruction of the Public Interest Criterion". *Planning Theory*, vol. 3, nº 2. 2.004, pp. 151-171.

<sup>14</sup> RAWLS, J.: *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1.971. pág. 5. (Trad. cast. de M. González, México: Fondo de Cultura Económica, 1.978).

<sup>15</sup> RAWLS, J.: *La justicia como equidad. Una reformulación*. 2.001. Ediciones Piados. Barcelona, 2.002. pág. 287.

<sup>16</sup> RAWLS, J.: *Political Liberalism*. Ed. Columbia University Press, Nueva York, 1.993. pág. 214. (Trad. cast.: A. Domènech, Barcelona: Cátedra, 1.996).

No sería atrevido afirmar que probablemente el contractualismo, en sus diferentes líneas de pensamiento y evolución, constituya la corriente teórica con mayor calado en la ciencia política contemporánea, y más estrechamente relacionada con lo que actualmente puede concebirse por interés general. Prueba de ello es que la filosofía política actual seguirá manteniendo algunas premisas básicas propias de esta teoría. Nozick, por su parte, establecerá su **teoría del "estado mínimo", cuya finalidad sería impedir que los individuos puedan invadir los derechos de otros y suministren la justicia de manera individual.** Los poderes públicos estarían obligados a no intervenir en modo alguno en la esfera privada, salvo en aquellos casos en los que esté en juego la protección de los derechos individuales. Se considera que existe un espacio en el que un hombre puede actuar sin ser obstaculizado por otros<sup>17</sup>, siendo la misión del Estado la tutela del reducto propio y más íntimo del ciudadano. Esta premisa supondría una evolución o actualización de antiguas concepciones contractualistas, en tanto que el Estado se constituiría **como una "agencia de protección dominante", que tiene por objeto defender los derechos de cada individuo sin que implique la violación de los derechos individuales**<sup>18</sup>. La vinculación con la figura del interés general resulta igualmente evidente.

**La posterior y más moderna "teoría de la acción comunicativa",** cuyo máximo exponente es Habermas, defiende que la Administración moderna es considerada legítima en tanto implementa el interés general del público bajo condiciones de libre asociación y discurso. El concepto de acción comunicativa presupone el lenguaje como un medio dentro del cual tiene lugar un tipo de procesos de entendimiento en cuyo transcurso los participantes se presentan unos frente a otros con pretensiones de validez que pueden ser reconocidas o puestas en cuestión<sup>19</sup>. Es la razón del mejor argumento, aceptado por todos, la que da lugar, como ya dijimos, al interés general. Sin embargo, en la actualidad la problemática no es tan sencilla. En el capitalismo moderno las condiciones que alimentaron el espacio público fueron desapareciendo gradualmente<sup>20</sup>. Según el autor, se habría producido una **"refeudalización" de la esfera pública, debido a que el Estado realizó intervenciones para poder atenuar las contradicciones sociales que generaron elementos perversos.** El sistema lo conforman ahora las estructuras de orden económico y administrativo que se han desarrollado de forma autónoma presididas por la racionalidad

---

<sup>17</sup> BERLIN, I.: *Sobre la libertad*. 2002. Alianza Editorial, Madrid ed. 2.004.

<sup>18</sup> NOZICK R.: *Anarquía, estado y utopía*. 1.974. Fondo de Cultura Económica. México, 1.990. pág. 153.

<sup>19</sup> HABERMAS, J.: *Teoría de la acción comunicativa*. 1.981. Ed. Taurus. Madrid, 2.003. Tomo I. pág. 143.

<sup>20</sup> HABERMAS, J.: *The structures transformation of Public Sphere*. The MIT Press. Cambridge. Massachusetts, 1.991.

instrumental, orientada a fines, y en las que el dinero o el poder se han convertido en los medios de integración.

Precisamente, la desconfianza general del ciudadano medio en la clase política, y la cada vez más asumida consigna popular de que el interés general ha quedado borrado o diluido en las agendas políticas, ha generado el nacimiento de la llamada **"democracia participativa"**. Con este concepto hacemos referencia a una expresión amplia referida a aquellas formas de democracia en las que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas que las otorgadas tradicionalmente por la democracia representativa, ya obsoleta en cuanto a sus mecanismos para hacer valer el interés general. A diferencia de la clásica democracia **representativa o directa, la llamada "democracia participativa" sería** aquella en que la ciudadanía juega un papel activo en la toma de decisiones políticas<sup>21</sup>. El hecho, por ejemplo, de invitar a los vecinos a participar en el diseño de los espacios públicos de un barrio o de permitirles decidir en qué quieren gastar una parte del presupuesto de la ciudad son ejemplos de democracia participativa. Suele considerarse la forma de toma de decisiones más cercana a la población, y por tanto la que mejor representa la búsqueda y consecución del interés general. La principal dificultad que afronta esta forma de democracia es que las decisiones deben tomarse en grupos pequeños, resultando inviable ponerlo en práctica en modelos a nivel estatal o regional.

En una línea parecida, autores como Camps y Giner señalan que la imperfección del actual sistema democrático hace que verdaderamente el interés general no sea la expresión genuina del proceso social y político, pues una de las insuficiencias de la democracia es que el pluralismo político no es expresión del pluralismo social<sup>22</sup>. En la sociedad actual existe un pluralismo endémico y perverso de naturaleza corporativa, que genera que el interés general quede cubierto por otros intereses predominantes. De esta forma, en los momentos de conflicto éste se resuelve por el interés de naturaleza política o económica. La explicación es clara: la determinación e identificación del interés general en cada caso corresponde siempre a la clase política y por ello son sus intereses los que adquieren prioridad. La existencia de corporaciones hace imposible, a su vez, la existencia de fines comunes, por lo que el

---

<sup>21</sup> Actualmente las tecnologías disponibles en la red ofrecen a las corporaciones locales mecanismos que promueven el acercamiento de su gestión a los deseos de los ciudadanos, permitiéndoles que valoren o decidan la forma de gestionar determinadas cuestiones municipales. Se trata de una forma colaborativa y participativa de democracia más cercana a la ciudadanía a la búsqueda del interés general.

<sup>22</sup> CAMPS, V. y GINER, S.: *El interés común*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1.992. pág. 28 – 31.



interés general únicamente puede ser resultado del ordenamiento de prioridades reales a través del proceso sociopolítico y libre de intereses especiales, situación claramente utópica.

El interés general debe ser comprendido actualmente como el interés genuino de toda la comunidad y no como el interés simulado de una élite o minoría movida por objetivos de utilidad propia<sup>23</sup>. Pero si identificamos este interés general con el bien de todos debemos, en primer lugar, determinar la norma por medio de la cual pueda cuantificarse ese bien colectivo. Podemos decir que la felicidad humana radica en la satisfacción de determinadas demandas, variables en función de cada individuo. Podemos entonces deducir que una estructura socio – política que brinde amplias posibilidades a la ciudadanía, con medidas que fomenten el deseo humano de participar de forma constructiva en la sociedad, debe juzgarse en interés público ya que proporciona de forma directa bienestar general. En la realidad, las decisiones que han de tomar los gobernantes, depositarios del interés general, nunca parecen definidas o tan evidentes como la mencionada anteriormente, pero sigue sin proporcionarse un catálogo detallado de los males específicos que estén por llegar en el ámbito social y político. La solución a problemas concretos dependerá de muchas variantes, por lo que la búsqueda del interés general precisa de necesidades y exigencias particulares, no pudiendo valerse de teorías tan genéricas.

## **2. INTERÉS GENERAL Y LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA EN SU INTERPRETACIÓN**

Los conceptos utilizados por el ordenamiento pueden ser determinados o indeterminados en cuanto a su posible significado. La inherente claridad de los primeros no suele presentar demasiados problemas en cuanto a su aplicación o interpretación, pues no admiten más que una solución. Pero es obvio que todo concepto jurídico indeterminado genera incertidumbre en un sistema democrático que pretenda establecer fórmulas reales para la resolución objetiva de conflictos. Sus límites no aparecen claramente perfilados en su enunciado, pese a que intente delimitar supuestos concretos. El mencionado margen de duda se presenta, ya no únicamente en la labor de precisar de manera objetiva el contenido del concepto indeterminado, sino en el papel que la Administración debe jugar cuando afronta la interpretación y aplicación de los mismos. Si lo propio de todo concepto jurídico indeterminado, en cualquier sector del ordenamiento, es que su aplicación permita una sola solución justa, el ejercicio de una potestad discrecional permite una pluralidad de soluciones justas, o lo que es lo mismo, varias

---

<sup>23</sup> FRIEDRICH, Carl J. Op. cit. pág. 229.

alternativas igualmente justas desde la perspectiva del derecho<sup>24</sup>. El concepto interés general no se libra de la difícil tarea de interpretación y adecuación que recae sobre la Administración y el conjunto del Estado. La Administración tiene como función propia realizar los diversos fines públicos materiales pero debe hacerlo dentro de los límites de la ley<sup>25</sup>.

Resulta sencillo entender que el juez no puede fiscalizar la entraña de la decisión discrecional, puesto que, si se ha realizado dentro de los límites de la remisión legal a la apreciación de la Administración, debe ser considerada necesariamente justa<sup>26</sup>. La potestad discrecional, que puede y debe ejercerse válidamente en defensa del interés público si fue otorgada por la norma, ha de llevarse a la práctica en el marco de la Constitución y del resto del ordenamiento, extremo a revisar por la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>27</sup>. La doctrina alemana, por su parte, establece que prácticamente todos los supuestos calificados tradicionalmente de atribuciones de potestad discrecional por la Ley, no son sino el enunciado de simples conceptos jurídicos indeterminados<sup>28</sup>. Pero en ningún momento se está haciendo referencia al concepto de **"arbitrariedad" en la aplicación de una solución inspirada en la figura** del interés general, como tampoco se pretende afirmar que la indeterminación no pueda ser objeto de una futura concreción, siempre fundamentada en un interés público. La actividad discrecional no ha de ser caprichosa, ni arbitraria, ni ser utilizada para producir una desviación de poder sino, antes al contrario, ha de fundarse en una situación fáctica probada, valorada a través de previos informes que la norma jurídica de aplicación determine e interpretados y valorados dentro de la racionalidad del fin que aquélla persigue<sup>29</sup>. Es decir, se presume una racionalidad inherente a su ejercicio de la potestad discrecional<sup>30</sup>, cuya meta debería entenderse como la consecución del interés general.

---

<sup>24</sup> De BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos: *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*. Ed. Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid, 2.002. pp. 75 y ss.

<sup>25</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.: *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Madrid, 2.000. pág. 436.

<sup>26</sup> *Ibidem*. pág. 75.

<sup>27</sup> STS del 7 de diciembre de 1.994, Sala 3ª, Sección 4. PONENTE: Excmo. Sr. D. MARIANO BAENA DEL ALCAZAR.

<sup>28</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo I*. Ed. Civitas. Madrid, 1.982. pág. 448.

<sup>29</sup> STS del 6 de mayo de 1.992, Sala 3ª, Sección 6ª. PONENTE: Excmo. Sr. D. FRANCISCO JOSE HERNANDO SANTIAGO.

<sup>30</sup> THURY CORNEJO, V.: "Control de la actividad administrativa: Discrecionalidad técnica y motivación. Apuntes a partir de la reciente jurisprudencia española". *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid* nº3. 1 de mayo de 1.999.

La necesidad de la discrecionalidad administrativa es una realidad incontrastable del gobierno moderno que requiere de formas de evaluación que lo tornen controlables jurídica y políticamente<sup>31</sup>. En otras palabras, se ofrecería una solución mejor al caso en cuestión a través de la actividad discrecional. Verdaderamente, las supuestas potestades discrecionales pueden concebirse como potestades regladas, puesto que el margen de discreción se otorgaría para alcanzar un interés general. El acto administrativo discrecional tiende a convertirse en reglado, puesto que tan solo se consideraría válido cuando cumple el fin que implica la idea del bien del servicio o del interés público, pudiendo entender entonces que en todas las ocasiones en que el objeto del fin está determinado no existe discrecionalidad.

La finalidad de entrar a interpretar un concepto jurídico aparentemente vago o difuso es fruto del intento por parte de la Administración de proporcionarle una salida práctica que favorezca a la colectividad, como regla primaria del ordenamiento jurídico en conjunto. Las autoridades administrativas pueden contar, con total normalidad, con poderes públicos discrecionales, pero no para el cumplimiento de cualquier finalidad, sino para la considerada por la Ley, y en todo caso de la finalidad pública<sup>32</sup>. Por supuesto que es cierto que abundan las discrecionalidades injustificadas o abusivas y que debe postularse resueltamente su conversión en potestades regladas cuando la justicia, como no es raro, se acomode mejor a esta técnica y a la exclusión de apreciaciones subjetivas. Pero es ilusorio pretender agotar en cualquier momento el ámbito completo de la discrecionalidad<sup>33</sup>. La discrecionalidad es temporal o ilusoria, al estar orientada siempre a un fin claramente determinado y representado en última instancia por la satisfacción del interés general.

### **3. POSIBLES SIGNIFICADOS ACTUALES DEL TÉRMINO "INTERÉS GENERAL"**

El interés general constituye la norma ética aplicable a los asuntos públicos, y a la vez, constituye una pauta para poder evaluar la legalidad e idoneidad de los mismos. Se trata de la norma ética suprema aplicable a los asuntos políticos. De ahí, que la figura aparezca claramente en el Derecho público cumpliendo una triple función: como criterio para la interpretación y la aplicación de normas; como elemento jurídico necesario de interpretación, y como

---

<sup>31</sup> *Ibídem*

<sup>32</sup> De BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos. Op. citada. pág. 78.

<sup>33</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Curso de Derecho Administrativo*. Ed. Civitas, Madrid, T. I, 5º ed., 1.989, pág. 454

elemento nuclear de las decisiones administrativas<sup>34</sup>. Conceptos como urgencia, orden público, justo precio, utilidad pública o interés público corresponden a la misma categoría conceptual. No obstante, podemos desglosar esta figura en tres posibles concepciones, que por otro lado desembocan en un mismo sentido actual:

1. Bien común o general, entendido como la suma más global y genérica, no aritmética, de los intereses de la ciudadanía. Se trata de una acepción válida para sanear y dar luz a procedimientos gubernamentales complejos.

2. En los casos de que las finalidades de las decisiones, y los procedimientos adoptados para llevarlos a cabo, estén sujetos a controversia, el interés general aparece como adhesión a un orden público o social, aunando esfuerzos para evitar males mayores y buscar un necesario consenso.

3. Finalmente, en el ámbito procesal, cuando nos enfrentamos a soluciones incompatibles, el interés general subyace fundamentándose en el procedimiento reglado ejecutados por los funcionarios legal, previa y debidamente designados.

De igual manera, analizaremos a continuación cuatro posibles puntos de vista desde los cuales podemos analizar el concepto de "interés general":

- Sociológico: la mezcla de intereses personales y generales no tiene por qué ser la misma entre individuos o grupos. Pero de forma necesaria y natural surge un consenso acerca de lo que debería ser el interés público dentro del marco de referencia de la sociedad particular y de su cultura<sup>35</sup>. La finalidad de todo sistema democrático, entre otras, es la de insistir en esta aceptación común y fomentarla. De la historia hemos aprendido que la búsqueda del interés general puede hacerse igualmente mediante sistemas totalitarios o democráticos.

- Legal: la fórmula del interés general ha sido siempre efectiva cuando ha tenido que entrar a regular sectores privados y ciertas ocupaciones, restringiendo determinadas actividades. La figura de la expropiación forzosa o el derecho de tanteo de la Administración son claros ejemplos de ello.

- Meta-sociológico: condicionante básico para la existencia de una sana democracia es la convicción común de que ciertos logros o beneficios sirven a la diversidad de valores<sup>36</sup>. Las sociedades actuales constituyen sin duda un crisol de religiones, costumbres y convicciones filosóficas divergentes, y la democracia permite un terreno común para su práctica y disfrute. En este sentido, el interés

---

<sup>34</sup> SAINZ MORENO, F. *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*. Ed. Civitas. Madrid, 1.976. pág. 322.

<sup>35</sup> FRIEDRICH, Carl J. Op. citada. pág. 137.

<sup>36</sup> Ibídem. pág. 136.

general debe ser considerado la base sobre la cual convergen los diferentes valores de una sociedad plural, favoreciendo el consenso común.

- Económico: una política fundamentada en el interés general propiciará que la economía funcione de manera saneada, lo que debería provocar que los recursos productivos se distribuyan teniendo como premisa un sistema estructurado de necesidades, asegurando una mínima tasa de desempleo junto con los recursos necesarios para comunidad. En este sentido, los Presupuestos Generales del Estado deberían suponer la máxima expresión de este sistema, valorando las metas a cubrir y evaluando el sistema económico nacional en su conjunto.

#### **4. ELEMENTOS INSTRUMENTALES PARA LA CONSECUCCIÓN DEL INTERÉS GENERAL**

El primer elemento necesario lo encontramos en la misma existencia del Estado. Se constituye como persona soberana, aparte de ser un organismo moral y jurídico. Debemos recalcar que no existe Administración hasta que no existe el Estado actual<sup>37</sup>, o lo que es lo mismo, únicamente podemos hablar de Administración en sentido moderno cuando aparece históricamente el Estado<sup>38</sup>. A partir de aquí es inconcebible no plantear la existencia de un gobierno contemporáneo y democrático que no tenga como premisa básica la búsqueda y el mantenimiento del interés general. La actividad de un régimen concreto en sí misma constituye bien común. La finalidad de toda Administración moderna consiste en encauzar concretamente las manifestaciones vitales del pueblo hacia el bienestar general, determinar la materia de los actos que en su naturaleza están ya ordenados al bien común, y finalmente definir las nuevas formas de actuación para mantener la paz social<sup>39</sup>. Un buen gobierno no crea las fuerzas, sino las dirige previamente creadas y las ordena en su conjunto.

Por otro lado, debemos hacer referencia al elemento de la concreción. El interés general es siempre sometido a un condicionamiento geográfico, pues implica necesariamente el fin de una comunidad política concreta. Es decir, está ligado a una estructura espacial, a la que se intenta ofrecer el mayor bien o beneficio. De la misma forma, el interés general mantiene un fuerte condicionamiento histórico, pues la búsqueda del mayor bien posible estará comprendida dentro de las exigencias de cada civilización.

---

<sup>37</sup> BAENA DE ALCAZAR, Mariano: *Manual de Ciencia de la Administración*. Ed. Síntesis. Madrid, 2.005. pág. 15.

<sup>38</sup> BAENA DE ALCAZAR, Mariano: *Curso de Ciencia de la Administración*. Vol. I 4ª edición. Ed. Tecnos. Madrid, 2.000. Pág. 23.

<sup>39</sup> PEREÑA VIVENTE, Luciano: *Hacia una Sociología del Bien Común*. Ed. A.C.N. de P. Madrid, 1.956. pp. 24 ss.

Ambas características básicas no hacen más que poner de manifiesto la propia relatividad del concepto interés general. De hecho, en ocasiones la materialización de su figura en la realidad no es más que un sobrepeso de males y bienes que quedan resueltos en un mal menor o en el mayor bien en términos generales. Desprendiéndonos ya de antiguas concepciones ontológicas, podemos definir el interés general en un sentido moderno como el bien objetivamente imperfecto, que no es más que un bien relativo al servicio de un bien trascendente superior.

Ya en tiempos pretéritos, juristas españoles han analizado las tres instituciones necesarias para llevar a cabo una política respetuosa con el interés general. Se trata de una configuración antigua, si bien es perfectamente aplicable al organigrama funcional de cualquier sistema de administración contemporánea.

La Ley es sin duda el medio más importante del que se vale cualquier gobierno para llevar a cabo la satisfacción del interés general. Una norma debe ser válida desde el momento en que los efectos de su aplicación provocan de alguna forma un bienestar general. Precisamente por ello, dentro de todo ordenamiento el grado de indeterminación de las normas no conduce a nada, como tan poco las leyes óptimas o perfectas que no cuadren con la heterogeneidad de materia a legislar o que no sean pragmáticas con la multitud imperfecta. La satisfacción del interés general requiere eficacia en las normas, pero también justicia en las mismas.

Los impuestos, o en términos más actualizados, el sistema impositivo estatal, constituye el segundo elemento de vital importancia en la consecución del interés general. El organigrama tributario de una nación debe ser justo, proporcionado y, sobre todo, debe ser necesario para mantener y mejorar las instituciones estatales que velan por el bienestar general. Sin duda, no se trata de un planteamiento moderno, pues ya en la economía de Felipe II algunas voces proponían renunciar a empresas fantásticas que únicamente satisfacían el orgullo nacional que la necesidad o interés del pueblo<sup>40</sup>.

El tercer y último medio del que dispone el ordenamiento para la satisfacción del interés general es lo que algunos autores han **denominado "moralización" de los cargos públicos. No es desde luego** una acepción moderna, pero da cuenta de lo que espera cualquier Administración del colectivo funcional que presta sus servicios en ella. El Estado es una empresa colectiva perteneciente a todos los

---

<sup>40</sup> PEREÑA VICENTE, Luciano: *Teoría de la guerra en Francisco Suárez*. Ed. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1.954. pp. 105 ss.

miembros de la comunidad<sup>41</sup>. Si la consecución del interés general es premisa básica de la Administración, los ciudadanos que prestan servicios en ella deberán estar sometidos a un sistema que vele por la eficacia de tal cometido:

1. Prohibición del monopolio en el ejercicio del cargo público: se evita que unos pocos ostenten cargos públicos, o que un ciudadano pueda ejercer más de un puesto dentro de la administración.

2. Temporalidad: el ejercicio de un cargo público ha de estar limitado en el tiempo.

3. Sistema retributivo: aseguramiento de una retribución digna al cuerpo funcional

## **5. EL INTERÉS GENERAL: LA ADMINISTRACIÓN COMO SERVICIO**

La cuestión acerca de los fines prioritarios de un sistema de gobierno es todo un clásico dentro la filosofía política. Actualmente, al inicio del siglo XXI no sería coherente concebir al Estado como una estructura sirviendo fines diversos a los de la sociedad civil. La **concepción del "interés general"** es pareja a los orígenes del fenómeno estatal, sumergiéndose en la noche de los tiempos, sin poder determinar con una mínima precisión la fecha de su nacimiento.

El interés general forma parte consustancial de la esencia del discurso político y solamente puede ser rechazado si se abandona el intento de evaluar y justificar las acciones de gobierno<sup>42</sup>. Su único objeto es el de servir de conducto para la formación de la voluntad colectiva y la promoción de ese bien común. En opinión del propio Hegel, el Estado constituye la única forma de armonizar el **interés particular con el general: "En cuanto realidad de la voluntad sustancial, realidad que ésta tiene en la conciencia particular elevada a la universalidad, es lo racional en sí y por sí. Esta unidad sustancial es el absoluto e inmóvil fin último en el que la libertad alcanza su derecho supremo, por lo que este fin último tiene un derecho superior al del individuo, cuyo supremo deber es ser miembro del Estado"**<sup>43</sup>. El interés general no estaría separado en ningún caso del interés particular, sino que el general constituiría la suma, no aritmética, de los bienes individuales de todos los individuos que constituyen una nación o sociedad. El Estado en sí no tiene fines propios que sean

---

<sup>41</sup> PEREÑA VICENTE, Luciano: *Hacia una Sociología del Bien Común*. Op. citada. pág. 99.

<sup>42</sup> KLOSTERMAN, R.: "A Public Interest Criterion". 1.980. *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 43, nº 3. pág. 329.

<sup>43</sup> HEGEL, G.W.F.: *The political theory of possessive individualism*. Traducido por Ed. U.P. Oxford, 1.964. pp. 263 ss.

diferentes o antagónicos con los de la sociedad en su conjunto. Se tiende a interpretar actualmente de forma sistemática que el régimen democrático asegura la representación exacta del interés general por el Poder<sup>44</sup>. La propia expresión de interés particular contiene actualmente elementos negativos, entendiendo que cualquier poder fraccionado ajeno o contrario al general constituye una fuerza perniciosa contraria al mantenimiento del bienestar de la comunidad.

Tampoco existe realmente ninguna situación histórica sin un poder público que actúe en función de algunos intereses generales, al menos el de asegurar un mínimo *status vivendi* entre los intereses parciales desigualmente servidos. Durante el siglo XIX la sociedad constituía para la Administración un mero dato, condicionante de su actividad, de tal manera que la intervención administrativa o el servicio público se justificaban únicamente en el momento en el que existieran carencias en la iniciativa popular para la satisfacción de una concreta necesidad pública. En cambio, actualmente la sociedad constituye cabalmente el primero de los problemas a tratar por el Estado. No se parte de la sociedad, sino que se empieza a poner en tela de juicio la justicia misma de su configuración<sup>45</sup>, ya que se intenta que esté constituida bajo una idea previa de justicia, de lo que se deduce que la finalidad de la Administración actual es social **en primer término. Actualmente hay que asignar a la llamada "justicia social" un papel primordial en la configuración de las administraciones modernas, no existiendo Estado que no predique de sí mismo, al elaborar su Constitución, el calificativo de "social", ni partido político que no utilice tal acepción, aunque su finalidad se vincule a la propaganda**<sup>46</sup>.

Es habitual distinguir en el derecho, cuando nos encontramos ante **conceptos vagos o difusos, una zona de claridad o llamada "de certeza positiva", otra de penumbra o de "certeza negativa", y una tercera zona de duda o "incertidumbre".** Ciñéndonos a nuestro caso, en la primera zona encontraríamos actividades que indudablemente satisfacen el interés general, como por ejemplo, la construcción de una autopista que vaya a unir dos grandes urbes. Contrariamente, en la segunda zona hallaríamos las actividades notoria y claramente contrarias al interés general, como por ejemplo, la destrucción de un paraje natural de incalculable valor ecológico. Finalmente, en la tercera zona se plantearía cual debe ser el trayecto de la autopista. Existen doctrinas que consideraría que en la zona de penumbra hay una única solución posible y ajustada a Derecho negando la

---

<sup>44</sup> De JOUVENEL, B.: *Sobre el Poder – Historia natural de su crecimiento*. Ed. Unión Editorial. Madrid, 1.998. pp. 349 ss.

<sup>45</sup> GARRIDO FALLA, F., PALOMAR OLMEDA, A., LOSADA GONZÁLEZ, H.: *Tratado de Derecho Administrativo* Ed. Tecnos. Madrid, 2.005. pp. 15 ss.

<sup>46</sup> FORSTHOFF: "La repubblica federale tedesca como statu di diritto e statu sociale". *Riv. Trim. Di Dir. Pubbl.* (julio/septiembre). 1.956. pp. 547 ss.



existencia de discrecionalidad para fijar el interés general. En cambio, otra parte de la doctrina encontraría cierto margen de apreciación en esa zona de penumbra sin llegar a entrar en el terreno de la discrecionalidad. Para esta parte de la doctrina, la Administración transforma lo indeterminado, en nuestro ejemplo, el interés general en los transportes entre dos grandes ciudades, en un concepto determinado que hallaría respuesta en la construcción de la carretera por un trayecto que respetara el paraje natural. No en vano, el margen de elección sobre el trayecto definitivo de la autopista será limitado, pero dentro de esta zona de penumbra podrían convivir varias soluciones ajustadas a Derecho<sup>47</sup>. Como se puede ver, incluso en un ejemplo tan conciso como este, la solución para poder hallar con claridad la idea de interés general es realmente complicada, perviviendo las dificultades casi originarias:

i. Hay que mencionar factores internos, entre los cuales el más importante es probablemente la multiplicación de intereses parciales y a los que los poderes públicos deben responder, de modo que su actuación no puede moverse sólo por propia iniciativa. La Administración ha de presentarse como agente imparcial. En la actual realidad política nunca está clara la determinación del interés general, pues cada ideología política posee una idea particular acerca del mismo y las discrepancias al respecto pueden acarrear la ingobernabilidad si ponen en cuestión el mínimo consenso necesario para la estabilidad. De igual forma, el gobierno debe justificar que los costes que representa una decisión para un sector concreto, se amortizan en el beneficio común.

ii. En segundo lugar, junto a factores internos hay algunos externos que no facilitan claramente el discernimiento de la idea de interés general. La autoridad de los gobernantes actualmente es sólo relativamente independiente y ha dejado de ser plenamente soberana. Por ejemplo, el proceso de integración europea no sólo limita la autonomía de decisión, sino que, en Europa, sitúa la definición del interés general fuera del ámbito estatal propio de los gobernantes, no reconociendo fronteras.

Independientemente de la inexistencia de definición objetiva de este concepto y de los problemas e incluso peligros inherentes a todo concepto jurídicamente indeterminado, podemos afirmar el estrecho vínculo entre la aplicación del derecho administrativo moderno y el interés general, ya que toda actividad que persigue su satisfacción tiene una vocación natural a someterse al Derecho Público. En tiempos recientes se ha formado un amplio consenso en torno a la **definición de "función administrativa", como la tutela concreta de los**

---

<sup>47</sup> BLANQUER, David: *Introducción al Derecho Administrativo*, Ed. Tirant lo Blanch. Madrid, 1.998. pp. 183 ss.

intereses públicos<sup>48</sup> o del interés general, que conformaría actualmente la función del poder ejecutivo en forma de principios que se imponen a todas las técnicas aplicativas en una función coordinadora. Por ello, las consideraciones hasta aquí desarrolladas permiten sostener que el interés general puede concebirse en la actualidad como:

- Un principio general, de rango constitucional, que gobierna el proceso de establecimiento, aplicación e interpretación del Derecho en términos generales y concretamente referido a la identificación y satisfacción de las necesidades de carácter público, imputándolos a determinados sujetos públicos y legitimando pues la actividad de la Administración para su satisfacción. El poder de los gobernantes es un poder institucionalizado: se pueden conocer las reglas que crean la institución y las que limitan su acción y, si se separa de ellas, se reduce su legitimidad. Hay que tener muy en cuenta que ni legisladores ni gobernantes pueden optar por cualquier respuesta a las demandas que se les planteen, ya que su legitimidad política deriva del acatamiento de normas, y particularmente de la constitución. Sus formas de actuación están limitadas, pero también, en muchos casos, les son impuestos determinados valores constitucionales.

- Precisamente, esta definición del interés general es susceptible de control jurídico desde el criterio constitucional. El principio siempre ha de desplegar su función en una doble dirección: negativa y positiva. La interpretación sistemática del orden constitucional, permite plantearnos un juicio sobre si concretos fines pueden o no definirse como inherentes al interés general en función de si los bienes y valores otorgan o no soporte razonable a la identificación de determinados objetos como concernientes a la comunidad. Hemos de tener en cuenta que una característica vital del concepto de interés general” **es su condición de norma de evaluación** que proporciona sentido a los derechos y deberes políticos. Por ello la relación entre el interés general y las responsabilidades de los funcionarios merece una especial acentuación. El funcionario y el ciudadano poseen obligaciones políticas porque el mejor sistema político posible no puede llevarse a cabo a menos que sus acciones respondan a ciertas normas<sup>49</sup>. La responsabilidad inmediata y suprema de todo funcionario es ejercer su autoridad al máximo de su capacidad y con las pertinentes exigencias morales, siendo precisamente el interés general la justificación final de tal autoridad.

- La cuestión de la desviación de poder constituye un elemento clave actualmente a la hora de concebir la idea de interés general: todas aquellas acciones consideradas dentro de esa

---

<sup>48</sup> GIANNINI, Máximo Severo: *Derecho Administrativo*. Ed. Ministerio por las Administraciones Públicas. Madrid, 1.991. pág. 100.

<sup>49</sup> FRIEDRICH, Carl J. Op. citada. pág. 65.

desviación serán invalidadas al considerarse ajenas al interés general. Que sea el legislador quien determine los intereses generales que debe atender el Estado provoca que su alcance varíe con el tiempo<sup>50</sup>, lo que permite el juego de las diferentes opciones políticas en la determinación de los concretos fines que debe perseguir la Administración, pudiendo influir notablemente la mayoría parlamentaria de una determinada opción política. Cualquier democracia moderna hace realidad un interés general marcado por el legislador llevando a cabo determinadas actuaciones, por lo que el abandono o separación de ese fin conduciría a una anomalía denominada **"desviación de poder" y que invalidaría la actuación** administrativa. La Administración actuará servicialmente para atender los fines concretos pero fijados en cada caso por la correspondiente directriz política, por lo que, en definitiva, cualquier discordancia o elemento extraño diferente a los expuestos en este simple organigrama implicaría lo que hemos definido como desviación de poder, invalidando pues la acción y alejándonos de que entenderíamos por interés general.

- La titularidad del interés general no corresponde a la Administración, la cual únicamente sirve porque realmente no tiene fines propios, sino que posee los señalados por el legislador. La propiedad del interés general reside en la soberanía popular, que se expresa a través de las Cortes Generales. La representación parlamentaria incorpora a la Ley los intereses generales y confía su gestión a la Administración. Así lo ha señalado la mayoría de la doctrina, estableciendo que el interés general no corresponde, al menos en primera instancia, a la Administración sino a las Cortes. La vía natural de expresión de la idea y contenido que la sociedad posee del interés público vigente en cada momento lo constituye la voluntad mayoritaria de los órganos representativos y cuya observancia queda sujeta en todo caso al control de jueces y tribunales<sup>51</sup>.

- La figura del interés general ha de ser reproducida en términos que la hagan reconocible como razonable, a la luz del esquema de valores y bienes constitucionalmente protegidos por nuestro ordenamiento.

- El principio cumple una clara función directiva en torno al desarrollo normativo del orden constitucional en programas administrativos. Dentro de este proceso, la identificación y concreción del interés general supone una labor sometida a control, por lo que no se trata de entregar un cheque en blanco a la Administración para que determine como público cualquier interés. Tampoco hay que desatender un importante matiz dentro de nuestro ordenamiento: el legislador identifica los ámbitos materiales de interés general, pero en determinados casos no desciende a concretarlos. Por ejemplo, la

---

<sup>50</sup> GAMERO CASADO, FERNANDEZ RAMOS: *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Tecnos. Madrid, 2.005 pp. 60.

<sup>51</sup> STC 130/91, de 6 de junio (FJ, 5).

Seguridad del Estado es materia que la Ley identifica como de interés público. A tal respecto, la Ley de Secretos Oficiales, de 5 de abril de 1968 (parcialmente modificada por la Ley de 7 de octubre de 1978), **mantiene en su art. 2 que "podrán ser declaradas** materias clasificadas los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar **o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado". Pero la Ley no** especifica qué materias deben ser clasificadas, siendo el Gobierno y la Junta de Jefes de Estado Mayor (art. 4 de la citada Ley) los competentes para ello. Es decir, pese a que la determinación de los intereses generales o públicos corresponde a las Cortes, la labor del mencionado órgano no agota la tarea de especificación, lo que complica la determinación del interés público. Por lo tanto, seguimos manteniendo la misma dificultad que desde el principio de este artículo para hallar este concepto de forma clara, concibiéndolo más como un principio programático, o una expresión del comportamiento deseable para con los administrados, que como una figura legal.

El interés general, pues, tiende actualmente a vincularse de forma natural con lo que representa la finalidad última de todo Estado moderno. El concepto suele ser identificado en nuestros días como una figura inherente al proceso democrático de transacción y ajuste de las políticas contemporáneas. Su interés reside en los complejos procedimientos de arreglo político que la forma de gobierno democrática emplea para representar y complacer las demandas hechas sobre sus instrumentos de adopción política<sup>52</sup>. Precisamente, sobre los fines de la institución política se ha generado una copiosa literatura coincidente en que el Estado se justifica por los fines plurales que cumple<sup>53</sup>. Tales fines podrán ser la justicia, la paz, la libertad, igualdad, entre otras, a los cuales se ha intentado denominar de una misma forma en conjunto utilizando un término unitario que ha ido modificándose con el paso del tiempo. En opinión de Norberto Bobbio, no es la paz el único fin de la política como lo considera Hobbes, sino un fin inmediato con el que y mediante el que se hace posible otros fines y valores de la política<sup>54</sup>, y en consecuencia, la satisfacción de interés general. El orden y la seguridad personal serían los fines prioritarios que asume el Estado<sup>55</sup>, que serían tomados como los cimientos de la actividad de la Administración, al través de los cuales planificar una adecuada gestión del interés general.

---

<sup>52</sup> FRIEDRICH, Carl J.: *El interés público*. Traducido por Ed. Roble. Méjico, 1.967. pág. 201.

<sup>53</sup> TORRES DEL MORAL, A.: *Estado de derecho y democracia de partidos*. Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho UCM. Madrid, 1.991. pp. 87 ss.

<sup>54</sup> BOBBIO, N.: "Contribución a la teoría del derecho". Ed. F. Torres. Valencia, 1.980. pp. 106 ss.

<sup>55</sup> MOLAS, I.: *Derecho Constitucional*. 4ª edición. Editorial Tecnos. Madrid, 2.008. pág. 21.

Actualmente, la íntima vinculación de la Administración al interés general se explica por su condición misma de instrumento estatal de acción para la realización efectiva del ordenamiento<sup>56</sup>. No existe ni ha existido jamás una organización social carente de una mínima estructura de gobierno a la que se confíe la protección y satisfacción de los intereses comunes a todos los miembros de aquella<sup>57</sup>. El interés general constituye el elemento esencial de la vida política entendida como actividad al servicio de la colectividad. Se traduce en el fin último de la sociedad civil, otorgando significado al ordenamiento jurídico como elemento instrumental del poder e inspirando la actividad del gobernante democrático, legitimado por la búsqueda del interés general.

El concepto interés general constituiría una formulación atemporal y genérica, ampliamente aceptada y utilizada por la filosofía política. Cualquiera de las fórmulas semánticas o acepciones contempladas a lo largo del artículo son válidas como expresión de la pluralidad teleológica del Estado social y democrático de Derecho, y atienden a valores que deben ser procurados de la manera más equilibrada y armónica posible para que el cuerpo social no se resquebraje. La política debe ser considerada como el arte de hacer posible lo necesario, que acometiéndose con ritmo y continuidad, se debe considerar el interés general como un fin a medio o largo plazo de toda Administración. Se configura como un referente dinámico y cambiante, como lo son los condicionantes y las necesidades y exigencias sociales, que no pueden limitarse a los objetivos internos propios de una comunidad o sociedad específica, sino que hacen referencia a los objetivos que la sociedad se plantea en el marco más amplio de este mundo globalizado que compartimos<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Administrativo*. 3ª edición. Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia, 2.010. pág. 664.

<sup>57</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General*. 2ª edición. Ed. Iustel. Madrid, 2.009. pág. 25.

<sup>58</sup> BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. Op. citada. pág. 140.